

УДК 346.9  
DOI <https://doi.org/10.32782/39221470>

**Добровольська В. В.,**  
*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри господарського права і процесу  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## **ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ ТА ОБІГУ ЦИФРОВИХ (ВІРТУАЛЬНИХ) АКТИВІВ**

### **STATE CONTROL OVER THE USE AND CIRCULATION OF DIGITAL (VIRTUAL) ASSETS**

Стаття присвячена контролю як важливій дефініції, яка визначена нормами чинного законодавства та застосовується щодо фінансових відносин у сфері господарювання. Контроль та нагляд за фінансовими відносинами, у тому числі й стосовно використання й обігу цифрових (віртуальних) активів за своєю суттю та метою є фінансовим. Фінансовий контроль можливо розглядати із суб'єктивної складової як сукупність дій контрольно-наглядового характеру спеціально уповноважених державних органів та їх посадових осіб та з точки зору об'єктивної складової, тобто предмету контролю – фінансова звітність щодо використання й обліку коштів у тому числі у цифровій (віртуальній) формі. Віртуальні кошти є досить розповсюдженими новітніми засобами платежу та розрахунків в іноземних країнах та застосовуються й в Україні.

Закон України «Про віртуальні активи», який не набрав чинності у зв'язку із суттєвими змінами податкового законодавства, визначає правомочності Національного банку України та Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку щодо контролю та нагляду у зазначеній сфері через здійснення контролюючих дій за учасниками ринку віртуальних активів. Тобто головний фінансовий державний регулятор здійснює контрольні заходи щодо використання та обігу віртуальних коштів, а відомчий орган виконавчої влади є виконавцем його розпоряджень. Контролюючи дій повинні здійснюватися в строго установленій нормативній формі (процедурі) та опосередковуватися відповідними документами.

Метою здійснення фінансового державного контролю є попередження та виявлення фінансово-розрахункових правопорушень (неправомірних операцій), об'єктом яких є віртуальні активи, у тому числі й криптовалюта.

**Ключові слова:** *контроль, нагляд, фінансові відносини, цифрові (віртуальні) активи, криптовалюта, контролюючі дії, учасники ринку віртуальних активів.*

The article is devoted to control as an important definition, which is determined by the norms of current legislation and is applied to financial relations in the field of business. Control and supervision of financial relations, including the use and circulation of digital (virtual) assets, is financial in nature and purpose. Financial control can be considered from the subjective component as a set of control and supervisory actions of specially authorized state bodies and their officials, and from the point of view of the objective component, that is, the subject of control – financial reporting on the use and accounting of funds, including in digital (virtual) form. Virtual funds are fairly common modern means of payment and settlement in foreign countries and are also used in Ukraine.

The Law of Ukraine "On Virtual Assets", which did not enter into force due to significant changes in the tax legislation, defines the powers of the National Bank of Ukraine and the National Commission for Securities and the Stock Market regarding control and supervision in the specified area through the implementation of control actions for participants in the virtual assets market. That is, the main financial state regulator carries out control measures regarding the use and circulation of virtual funds, and the departmental body of the executive power is the executor of its orders. Controlling actions must be carried out in a strictly established regulatory form (procedure) and be mediated by relevant documents.

The purpose of financial state control is to prevent and detect financial and settlement offenses (illegal transactions), the object of which are virtual assets, including cryptocurrency.

**Key words:** *control, supervision, financial relations, digital (virtual) assets, cryptocurrency, controlling actions, participants in the virtual assets market.*

Цифрові активи є новим сучасним правовим об'єктом як в світі так і в Україні. На жаль, Закон України «Про віртуальні активи»

не набрав чинності, однак після відповідних змін до податкового законодавства буде діяти та регулювати зазначені об'єкти. Вітчизняні

суб'єкти господарювання є сторонами різноманітних фінансових операцій, у тому числі й предметом яких є криптовалюта та інші різновиди цифрових (віртуальних) активів.

Важливим аспектом існування та обігу зазначених активів є забезпечення належного державного контролю спеціально уповноваженими відповідними органами та їх посадовими особами.

Проблеми контролю у сфері господарювання, у тому числі фінансового досліджували багато відомих вітчизняних і зарубіжних вчених. Рекомендації та наукові розробки щодо їхнього теоретичного та практичного вирішення висвітлили у своїх наукових працях такі вчені, як: Базась М. Ф., Василик О. Д., Вознесенський Е. О., Воронова Л. К., Калюга Є. В., Кириленко О. П., Савченко Л. А., Стефанюк І. Б. та інші, але поза уваги залишилися питання щодо обігу віртуальних активів в Україні.

**Метою статті** є визначення теоретично-правового поняття державного контролю щодо застосування та обігу цифрових (віртуальних) активів в Україні.

Взагалі контроль є складовим елементом державного регулювання економіки, адже сучасна держава не тільки здійснює правове регулювання економічних відносин, але і є безпосереднім учасником господарських відносин через свої органи, підприємства, установи і організації. В останньому випадку держава є носієм загальних економічних інтересів, здійснюючи їх реалізацію, при цьому всі інші економічні суб'єкти є носіями приватних і колективних економічних інтересів.

Державне регулювання економічним важелем, покликаним до життя проблемами сучасних продуктивних сил, у тому числі й щодо фінансової сфери, розрахункових операцій з віртуальними активами.

Державний контроль щодо застосування та обігу цифрових (віртуальних) активів за своєю суттю та характером є фінансовим. Складається враження, що у зв'язку із неврегульованістю відносин щодо віртуальних активів останні не є об'єктами вітчизняного правового регулювання. Однак, судова практика підтверджує зворотне, Так, наприклад, Печерський районний суд м. Києва в рішенні від 10.06.2021 по справі № 757/36263/20-ц відмовився визна-

вати недійсним інвестиційний договір щодо здійснення операцій по торгівлі електронною криптовалютою на біржах криптовалют. Позивач у цій справі вважав, що договір неможливо виконати, оскільки його предметом є криптовалюта, обіг якої є нібито незаконним. Суд же дійшов висновку, що обіг криптовалюти законодавством не заборонено, а тому, виходячи з принципу свободи договору, щодо неї можуть укладатись будь-які договори [1].

Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму й фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» закріпив у пункті 13 частини 1 статті зміст категорії «віртуальний актив», яким є цифрове вираження вартості, яким можна торгувати в цифровому форматі або переказувати та яке може використовуватися для платіжних або інвестиційних цілей. Згідно з визначенням для набуття об'єктом статусу віртуального активу він має відповідати таким характеристикам як: наявність вартості, можливість обігу в цифровому форматі, використання його в платіжних або інвестиційних цілях, можливість обміну на інші об'єкти цивільного права [2].

У літературі чисельні думки є щодо визначення фінансового контролю через його суб'єктивну складову – спеціально уповноважених осіб та їх дій. Так, Л. К. Воронова пропонує трактувати фінансовий контроль як діяльність державних органів і недержавних організацій по забезпеченню законності, фінансової дисципліни і доцільності при мобілізації, розподілі і використанні грошових коштів і зв'язаних з цим матеріальних цінностей [3, с. 117]. На думку І. Б. Стефанюка «фінансовий контроль – це система активних дій, що здійснюються органами державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання та громадянами України, по стеженню за функціонуванням будь-якого об'єкта управління в частині утворення, розподілу та використання ним фінансових ресурсів з метою оцінки економічної ефективності господарської діяльності, виявлення і блокування в ній відхилень, що перешкоджають законному і ефективному використанню майна і коштів, розширеному відтворенню виробництва, задоволенню державних, колективних та приватних інтересів

і потреб, та удосконалення управління економікою» [4, с. 17]. Савченко Л. А. стверджував, що «фінансовий контроль слід розглядати в двох аспектах. Він завжди супроводжує людську діяльність, є важливою функцією державного управління, бо слугує цілям перевірки правильності дій. Управління неможливе без отримання інформації про виконання правових приписів, і таку інформацію надає контроль. Його основною метою у даному випадку буде з'ясування, чи всі можливі засоби були використані для виконання управлінського рішення, чи всі умови створені для його реалізації, чи є помилки і недоліки, та які шляхи їх усунення» [5, с. 277].

Через функцію управління та об'єкти – кошти визначає фінансовий контроль О. П. Кириленко як «один з елементів управління фінансами; особливу діяльність по перевірці правильності вартісного розподілу валового національного продукту, утворення і витрачання фондів грошових коштів» [6, с. 102]. Є. В. Калюга визначає, що «фінансовий контроль ґрунтується на використанні контрольної функції фінансів і виступає як один із проявів її важливого значення в розширеному відтворенні» [7, с. 115].

В законодавстві також фінансовий контроль, у тому числі й стосовно віртуальних активів, визначений через його суб'єктну складову. Загальний порядок державного нагляду і контролю за порядком надання фінансових послуг установлений Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», а саме ст. 1 визначає державне регулювання ринків фінансових послуг, під яким розуміється здійснення державою комплексу заходів щодо регулювання та нагляду за ринками фінансових послуг з метою захисту інтересів споживачів фінансових послуг та запобігання кризовим явищам. За ст. 21 вказаного нормативного акту державне регулювання ринків фінансових послуг здійснюється: щодо ринків капіталу та організованих товарних ринків – Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку; щодо ринку банківських послуг та інших, ніж зазначені в абзаці другому цієї частини, ринків небанківських фінансових послуг – Національним банком України. Антимонопольний комітет України та інші державні органи здійснюють контроль за діяльністю учасників ринків фінансових послуг та отримують від них інформацію у межах повноважень, визначених законом.

Слід ураховувати, що положення Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» були визнані неконституційними відповідно до рішення Конституційного Суду України 02.10.2008 р. № 19-рп/2008 в частині повноважень Президентом України у сфері призначення і звільнення з посади голови, його заступників, директорів департаменту Держфінпослуг (Нацкомфінпослуг). Даними повноваженнями наділяється сьогодні Кабінет Міністрів України.

Віртуальні активи можуть бути в іноземній валюті, а державний контроль у сфері валютних операцій регулюється Законом України «Про валюту і валютні операції» від 21.06.2018 р., ст. 11 якого встановлює, що валютний нагляд в Україні здійснюється органами валютного нагляду та агентами валютного нагляду. Валютний нагляд здійснюється органами валютного нагляду та агентами валютного нагляду з метою встановлення відповідності здійснюваних валютних операцій валютному законодавству з урахуванням ризик-орієнтованого підходу. Валютний контроль є комплексним поняттям, яке «виступає одним із адміністративних засобів регулювання державою валютними відносинами. Взагалі валютний контроль нерозривно пов'язаний з іншими адміністративними засобами регулювання валютними відносинами – з валютним регулюванням та валютними обмеженнями. Характерною рисою валютного контролю, є те, що він покликаний забезпечувати належну поведінку суб'єктів валютних правовідносин відповідно до тих юридичних меж, що встановлені державою шляхом запровадження засобів валютного регулювання та валютних обмежень» [8, с. 1023]. Тобто, валютний контроль є різновидом фінансового контролю, а його об'єктами є операції з віртуальними активами, у тому числі з криптовалютою.

Державний контроль і нагляд за здійсненням банківської діяльності як спеціальної сфери фінансових послуг віднесений до ведення НБУ і регламентується законами України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 р., «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 р.

Стаття 1 Закону України «Про Національний банк України» містить поняття банківського нагляду, під яким розуміється система контролю та активних впорядкованих дій Національного банку України, спрямованих на забезпечення дотримання банками та іншими особами, стосовно яких Національний банк України здійснює наглядову діяльність законодавства України й установлених нормативів, з метою забезпечення стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників та кредиторів банку. Також діє Положення про валютний нагляд, яке затверджене Постановою правління НБУ від 03.01.2019 р. № 19. Повноважними органами контролю і нагляду в даній сфері є також органи загального контролю і нагляду за господарською діяльністю, серед яких виділяється Антимонопольний комітет України, що діє відповідно до Закону України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 р.

Різновидом державного фінансового контролю є державний фінансовий аудит, який спрямований на запобігання фінансовим порушенням і забезпечення достовірності фінансової звітності. Основним завданням такого аудиту є сприяння бюджетним організаціям у забезпеченні правильності ведення бухгалтерського звіту, законності використання бюджетних коштів, державного і комунального майна і т. д. Даний вид державного контролю здійснюється Рахунковою палатою і органом державного фінансового контролю (ДФК) згідно з законами України «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 р., «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 р. Так, Постановою КМУ від 01.08.2013 р. № 631 затверджений Порядок, який визначає процедуру проведення Держфінінспекцією та її територіальними органами перевірок державних закупівель, об'єктом контролю при цьому є розпорядник державних коштів, який здійснює закупівлю. Перевірка також проводиться з урахуванням Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами, який затверджений Постановою КМУ від 20.04.2006 р. № 550 «Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами».

Л. К. Воронова всіх суб'єктів фінансового контролю поділяє на:

– суб'єктів, що здійснюють фінансовий контроль: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та інші державні органи, органи місцевого самоврядування, які поряд з виконанням інших функцій наділені контрольними повноваженнями. Для цих суб'єктів контроль на функція у фінансовій сфері є другорядною;

– контролюючі суб'єкти: Рахункова палата, органи державної податкової служби України, Національний банк України, Державна митна служба України, Державне казначейство України, Державна контрольно-ревізійна служба України, Аудиторська палата України, Державний комітет фінансового моніторингу, інші державні органи, недержавні організації, незалежні аудитори, також відповідні служби підприємств, установ, організацій, основною функцією яких є здійснення фінансового контролю [9, с. 117].

Всі зазначені органи у межах своїх повноважень здійснюють свої повноваження й щодо використання та обігу віртуальних активів. Так, за ч. 4 ст. 16 Закону України «Про віртуальні активи» серед повноважень Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку є здійснення нагляду та контролю за діяльністю постачальників послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, у визначеному Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку порядку (надалі – Комісія). Тобто, саме Комісія є спеціально уповноваженим державним органом щодо зазначеного контролю. Взагалі, «потенційними ризиками у поширенні віртуальних активів є: ризик заміщення національної валюти та виникнення паралельного грошового обігу за межами контролю з боку Національного банку; ризик використання віртуальних активів в обхід чинного державного регулювання та нагляду; ризики перетікання частини банківських депозитів у віртуальні активи та витіснення традиційного банкінгу, що може посилити загрози фінансової стабільності банківської системи та фінансової системи країни загалом» [10, с. 182].

Відповідні державні інституції здійснюють контроль і нагляд за криптоопераціями в іно-

земних країнах, так, фінансовий ринок Бельгії регулюється двома автономними наглядовими органами, а саме Управлінням з фінансових послуг та ринків (FSMA) і Національним банком Бельгії (NBB). FSMA і NBB відповідають за нагляд і моніторинг компаній, що працюють на фінансовому ринку Бельгії, і кожен з них має чітко визначені ролі. FSMA захищає інтереси бельгійських фінансових споживачів і несе відповідальність за нагляд за фінансовими продуктами, фінансовою інформацією, опублікованою компаніями та постачальниками фінансових послуг. У контексті віртуальних валют, FSMA «попереджає споживачів про ризики, пов'язані з використанням та зберіганням віртуальних валют». NBB несе особливу відповідальність за нагляд за поодинокими фінансовими установами (напр., кредитними установами, інвестиційними фірмами, платіжними установами, установами електронних грошей, страховими компаніями) та за належним функціонуванням фінансової системи в цілому. Основну правову структуру фінансової системи забезпечує Конституція Бразилії 1988 року разом із Законом про банки. Закон про банківську діяльність, хоча і більш ранній за Конституцію, залишається основним законом, що встановлює поточний формат фінансової системи та встановлює основні правила для її інфраструктури та нормативної бази. Він надає повноваження регулювати та здійснювати нагляд за місцевими фінансовими установами, визначає регуляторну політику Бразильської монетарної ради (CMN) і створює Центральний банк.

На додаток до CMN і Центрального банку, фінансова система також складається з національної ради приватного страхування, органу влади з приватного страхування та SVM, яке

підлягає певним правовим положенням. Інші закони доповнюють правову базу, що застосовується до фінансової системи, серед них Закон про ринки капіталу, Закон про цінні папери, Закон про боротьбу з відмиванням коштів та Закон про електронні платежі. У 2013 році введення в дію Закону про електронні платежі розширило коло регуляторних органів до CMN та Центрального банку. Закон про електронні платежі був прийнятий, щоб регулювати галузь електронних платежів у Бразилії, надавши CMN і Центральному банку нагляд за наданням платіжних послуг у контексті бразильської платіжної системи. Закон про електронні платежі встановлює основні правила нормативно-правової бази, що застосовуються до платіжних механізмів (тобто набір правил, що регулюють платіжну схему, наприклад операції з кредитними або дебетовими картками) та платіжних агентів (тобто будь-якого агента, який видає платіжний інструмент або здійснює еквайринг для прийняття платежу) [10, с. 16–18].

Таким чином, Національний банк України та Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку у межах своїх повноважень здійснює контроль та нагляд за діяльністю учасників ринку віртуальних активів, який за своєю суттю, змістом, суб'єктно-об'єктною характеристикою та метою є фінансовим. Тобто головний фінансовий державний регулятор здійснює контрольні заходи щодо використання та обігу віртуальних коштів, а відомчий орган виконавчої влади є виконавцем його розпоряджень.

Метою здійснення фінансового державного контролю є попередження та виявлення фінансово-розрахункових правопорушень (неправомірних операцій), об'єктом яких є віртуальні активи, у тому числі й криптовалюта.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Рішення Печерського районного суду м. Києва від 10.06.2021 по справі № 757/36263/20-ц. URL: <http://reyestr.court.gov.ua>
2. Овчаренко А. Правове регулювання віртуальних активів та криптовалют в Україні: сучасний стан і перспективи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 4. 200–202.
3. Воронова Л. К. Фінансове право : навчальний посібник для студентів юридичних вузів та факультетів. К. : Вентурі, 1998. 384 с.
4. Стефанюк І. Б. Державний фінансовий контроль: проблеми ідентифікації й визначення системи. *Фінанси України*. 2009. № 11. С. 12–19.
5. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : дис. доктора юридичних наук : 12.00.07. Ірпінь, 2002. 454 с.
6. Кириленко О. П. Фінанси (теорія та вітчизняна практика) : навчальний посібник. Тернопіль : Економічна думка. 2000. 243 с.

7. Калюга Є. В. Фінансово-господарський контроль у системі управління : монографія. К. : Ельга, Ніка-центр. 2002. 320 с.
8. Шевчик О. С. Поняття та особливості валютного контролю. *Форум права*. 2011. № 2. С. 1018–1024.
9. Воронова Л. К. Фінансове право : навчальний посібник для студентів юридичних вузів та факультетів. К. : Вентурі, 1998. 384 с.
10. Novitsky, V., & Fitsa, V. (2021). Formation and development of legal regulation of the circulation of virtual assets. *Information and Law*, 4 (39), 179–186.
11. Огляд законодавства щодо регулювання віртуальних активів у сфері боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму. К., 2022. 587 с.